

**PROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA (PFIANN) PARA LA ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA (ANN)**

Informe Final

ANN/USAID/SUNY

Preparado por el consultor en Participación Pública Federico A. Rostrán Chávez

Meta 2. Mayores Oportunidades de Participación Pública en el Proceso Legislativo

I. Introducción:

Durante el periodo comprendido entre el 15 de mayo y el 15 de diciembre del 2000 se desarrollaron una serie de actividades comprendidas dentro plan de trabajo para la meta número dos del proyecto, con el objetivo de brindar a los ciudadanos nicaragüenses, “mayores oportunidades de participación pública en el proceso legislativo”.

Durante esta segunda etapa del Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional de Nicaragua (ANN), *The International Development Group of the State University of New York (SUNY/IDG)* desarrolló por encargo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID/Nicaragua, un programa de asistencia técnica para brindar a la ciudadanía nicaragüense mayores oportunidades de participación en el proceso legislativo.

La estrategia de Participación Pública, comprendida dentro de la meta dos del proyecto se desarrolló en el marco de cinco áreas de trabajo:

- 2.1 Asistencia Técnica para Mejorar las Audiencias Públicas
- 2.2 Creación de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC)
- 2.3 Actividades de Comunicación Social con el Electorado
- 2.4 Desarrollo y Disseminación de Materiales acerca de la Asamblea Nacional
- 2.5 Actividades para Mejorar las Relaciones con la Prensa

El objetivo estratégico propuesto en el plan macro del proyecto fue propiciar un mayor acercamiento entre la ANN y la ciudadanía, brindando al electorado mayor información sobre el funcionamiento y estructura de la Asamblea, y proveyendo a los legisladores con los medios que les permitan conocer la opinión de la ciudadanía y participar en la educación cívica de sus representados.

Para ello se programaron una serie de actividades para generar una mayor apertura de la institución, utilizando la Internet; de manera que el contenido de las leyes, propuestas en la ANN, fuese conocido con suficiente antelación para que la participación de la ciudadanía sea efectiva. Este mecanismo se denominó “Asamblea en Línea.”

Este documento describe las principales actividades desarrolladas durante ese periodo, los obstáculos enfrentados, así como recomendaciones para un mejor desarrollo de futuros proyectos de fortalecimiento institucional en la ANN.

II. Principales Actividades Desarrolladas:

1- Elaboración de un Plan de Trabajo detallado y Diagnóstico General para la meta número dos:

Después de entrevistar a funcionarios de la ANN, analizar la documentación más reciente acerca del Poder Legislativo, evaluar el contenido de publicaciones en los medios de comunicación, refiriéndose a la institución, estudiar el plan de trabajo macro para el Año I, propuesto por SUNY/IDG, se procedió a la elaboración de un plan de trabajo más detallado para cada una de las cinco áreas de trabajo.

Este plan de trabajo describe los objetivos y alcances de cada actividad o área de trabajo, un análisis de la situación actual de cada área, fortalezas y debilidades con que se cuentan para el desarrollo del Proyecto y otros proyectos de fortalecimiento institucional.

2- Diagnóstico de la División de Divulgación y Prensa:

Las actividades comprendidas dentro de la meta 2.5, son un elemento clave para lograr una mayor participación de la ciudadanía, y esto no es posible sin el fortalecimiento del área de divulgación en la ANN.

Se realizó un diagnóstico en el que se detallan los recursos que deben estar a disposición de la División de Divulgación y Prensa para que cumpla mejor con su papel de enlace entre los Diputados y medios de comunicación. Así mismo se sugieren los programas de capacitación del personal y las actividades a desarrollarse a fin de mantener a la ciudadanía mejor informada sobre el quehacer en la ANN.

En síntesis este diagnóstico recomienda:

- Desarrollar nuevos espacios de comunicación: Secciones en la página web, programas de radio y televisión.
- Mejorar los servicios a los periodistas para facilitar su trabajo.
- Adquisición de nuevo equipo de computo, equipo periodístico, e instalación de puntos de red.
- Capacitación en el manejo de publicaciones *online* y capacitación para el desarrollo de una estrategia de comunicación efectiva con la ciudadanía y los periodistas.

Una versión completa del diagnóstico es anexada en este documento.

3- Organización del Ciclo de Conferencias "Asamblea, Prensa y Participación Ciudadana "

Este ciclo de conferencias se desarrolló durante la segunda quincena de septiembre del 2000 en ocasión de la inauguración de la Sala de Capacitación de la ANN.

Se programaron conferencias orientadas a los Diputados, funcionarios parlamentarios, y asesores legislativos del parlamento, como parte de la actividad 2.1, así como orientadas al personal de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC), contemplado dentro de la actividad 2.2.

También se desarrolló un taller con el personal de la División de Divulgación y Prensa de la Asamblea, y con periodistas acreditados en la ANN, como parte de los objetivos de la actividad 2.5.

Los conferencistas recibieron un programa de actividades con sugerencias de los temas a abordar, y grupos a los que estaban orientados sus presentaciones. Este programa anexado al informe del ciclo de conferencia puede ser de mucha utilidad en la organización de futuras actividades.

4- Conformación de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC)

Para la Conformación de la OPC se realizaron varias actividades encaminadas a seleccionar al personal responsable de administrar esta división. Así mismo se presentaron documentos con descripción de las principales funciones y servicios a prestar.

Luego de revisarse los currículums y realizar entrevistas al personal propuesto por la ANN, se seleccionó a las personas con las mejores cualidades para desarrollar estas actividades y posteriormente se procedió a su capacitación.

El documento, "Estado del Desarrollo de la Actividades para la Meta No.2" sugiere que esta entidad, además de recoger las inquietudes y opiniones de la ciudadanía, debe a su vez orientar y coordinar actividades que faciliten la participación del electorado en la ANN.

5- Diseño de la Sección "Asamblea En Línea" de Nicaragua.

Concebida como un mecanismo complementario a la OPC, se desarrolló y diseñó el contenido de la sección de la página web, "Asamblea en Línea," con el objetivo de establecer un vínculo de comunicación tanto con la ciudadanía como con los estudiantes nicaragüenses.

"Asamblea en Línea" es un conjunto de recursos de comunicación con el electorado, coordinados y manejados por la OPC. "Asamblea en Línea," permitirá a los usuarios conocer los textos de los proyectos de ley en fase de dictamen en las comisiones; los

ciudadanos podrán expresar sus opiniones a través de los sistemas de foros, encuestas y opiniones y así mismo hacer solicitudes de información a la OPC.

Los estudiantes por su parte, podrán obtener información útil acerca del funcionamiento de la Asamblea Nacional y el trabajo de los Diputados. A su vez, los directores de los centros educativos, podrán solicitar a la OPC, visitas guiadas al parlamento.

Una guía para el lanzamiento de este recurso se presentó a la dirección del Proyecto.

6- Publicación del Boletín Informativo del Proyecto: “Modernización en la Asamblea”

Con el objetivo de informar a los señores Diputados y funcionarios de la Asamblea sobre los principales avances y actividades desarrolladas por el proyecto y promover la participación de estos actores en las diferentes actividades, se creó el Boletín Informativo, “Modernización en la Asamblea.”

El boletín se distribuyó a partir del mes de septiembre tanto a lo interno como a lo externo de la ANN, para lograr el apoyo de los actores claves y propiciar una cultura participativa en el órgano legislativo.

Para la preparación de esta publicación mensual se utilizaron los recursos con los que ya contaba el Proyecto, haciendo de este un boletín de calidad pero de bajo costo.

7- Actividades de coordinación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs)

Parte del trabajo de SUNY/IDG en esta etapa del Proyecto, fue la coordinación de esfuerzos con OSCs para desarrollar actividades de fortalecimiento en el parlamento nicaragüense. Ejemplo de este tipo de actividades son, entre otras, la elaboración de un programa de visitas para estudiantes con el Centro de Educación para la Democracia (CED), y la propuesta para la elaboración de un Directorio de las OSCs, con el Centro Nicaragüense de Desarrollo (NDC)

Así mismo con las organizaciones Fundemos y Hagamos Democracias se desarrollaron múltiples reuniones para rescatar las experiencias de ambas organizaciones en la realización de cabildos con la ciudadanía y los Diputados.

Con la Fundación Violeta B. De Chamorro se propuso el desarrollo de actividades de capacitación con los periodistas nicaragüense acreditados ante la Asamblea Nacional.

Con el ánimo de fortalecer aún más los lazos de cooperación entre las OSCs y la ANN, se realizó una reunión de trabajo con el consultor Lic. Juan Veglia Quintana, expositor del el Ciclo de Conferencias: “Asamblea, Prensa y Participación Ciudadana,” quien compartió con los asistentes, parte de las experiencias de comunicación social y participación de los ciudadanos en la Cámara de Diputados del Congreso de Chile.

III. Obstáculos Enfrentados:

Mejorar las relaciones de la ANN con los ciudadanos, OSCs y los medios de comunicación requiere una alta cooperación tanto de los legisladores como del personal parlamentario. Para ello, es necesario la adopción de nuevas prácticas tanto a lo interno como a lo externo de la institución parlamentaria, y además requiere un cambio en la filosofía de la institución.

El éxito de una estrategia de comunicación con la ciudadanía depende en gran medida de la participación de los Diputados y del personal de la institución parlamentaria. Éstos deben estar convencidos de que los cambios propuestos son positivos y traen consigo beneficios tanto para la institución parlamentaria como para la sociedad en general.

Los obstáculos enfrentados se encuentran principalmente en el grado de participación y compromiso por parte de los actores en la ANN. De ahí que varias actividades desarrolladas fueron orientadas al convencimiento de los participantes.

A continuación se detallan los obstáculos identificados por el consultor en participación pública en el desarrollo de las actividades, y posiblemente los obstáculos que pueden ser enfrentados por cualquier instrucción que desarrolle actividades fortalecimiento en la ANN:

- **Identificación preferencial con el Componente Tecnológico del Proyecto.** Aunque el apoyo de la Comisión de Modernización fue muy importante, en general este consultor pudo constatar tanto entre los legisladores como entre el personal parlamentario una identificación preferencial con el componente tecnológico del Proyecto.

La instalación de las computadoras, redes, así como de otros recursos despertaba gran interés entre los miembros de la Asamblea Nacional, pero no así el desarrollo de actividades orientadas a mejorar las comunicaciones del parlamento y la participación de la ciudadanía. En un inicio había, con evidentes excepciones, poca conciencia sobre la importancia de la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo.

Gran parte del trabajo desarrollado en la meta número dos del Proyecto, fue de concientización y divulgación de los objetivos a alcanzar, en el ámbito de la participación ciudadana, y sobre los beneficios de este proyecto tanto para la institución, los funcionarios y la ciudadanía. De ahí que surgiera la idea de desarrollar un boletín informativo del Proyecto.

- **Baja Motivación del Personal Parlamentario y Administrativo:** Otro obstáculo en la implementación del Proyecto fue la poca iniciativa y motivación mostrada en el personal parlamentario de las áreas de Informática, Prensa y Protocolo, en la ejecución de las actividades recomendadas. Esto se traducía en páginas web desactualizadas, boletines retrasados, leyes, agendas y otros documentos parlamentarios no publicados. Por tanto aunque la tecnología estuviera disponible esta no era utilizada de forma óptima o de la manera recomendada.

La baja motivación del personal parlamentario para participar en las actividades de fortalecimiento de la institución, se refleja principalmente en la tardía integración del personal de la ANN para conformar la Oficina Participación Ciudadana (OPC). El hecho es que el personal de Protocolo y Prensa, mostró poco interés en formar parte de la entidad, a excepción del director de divulgación. Al final, la OPC fue integrada con el personal de la División de Relaciones Internacionales, el cual mostró mayor interés y compromiso con los objetivos del proyecto.

- **Poca Iniciativa:** Se pudo observar en el personal y funcionarios parlamentarios, poca iniciativa en la realización de nuevas actividades o iniciativa para proponer cambios e ideas que mejorasen el uso de los recursos y servicios prestados. Se exceptúa en esta observación, la propuesta elaborada por la División de Relaciones Internacionales para desarrollar una entidad similar a la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) Por lo general, el personal se limitaba a hacer lo que se le solicitaba, y cuando cometían errores u omitían la realización de algún deber, no asumían la responsabilidad, transfiriendo la “culpa” a otra división de la institución parlamentaria. Esta tendencia se ve reflejada en la falta de constancia y retrasos en la publicación de un boletín semanal –originalmente diario- de noticias publicado por la División de Divulgación y Prensa. No fue posible determinar, de manera objetiva, que división, ya sea Informática o Prensa, fallaba en sus deberes, los responsables de ambas divisiones se culpaban mutuamente.

IV. Recomendaciones:

- Los esfuerzos para desarrollar una estrategia de comunicación y participación en la ANN deben de enfocarse a la creación de una entidad encargada de supervisar y desarrollar las actividades dirigidas a facilitar la participación de la ciudadanía.

Por tanto, en el desarrollo de esta meta, la actividad clave fue la **2.2 Creación de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC)**. Esta representa a su vez la institucionalización de los objetivos de la segunda etapa del Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana. En este sentido la OPC viene a ser un centro de operaciones para el desarrollo de múltiples actividades, entre las cuales destacan:

- Realización de cabildos, reuniones o audiencias
- Actividades orientadas a los estudiantes y a la ciudadanía (visitas guiadas, eventos cívicos, programas especializados de radio y televisión)
- Preparación y disseminación de materiales especializados
- Organización de seminarios, y otros eventos con los periodistas y los diputados
- Diseño de una estrategia de comunicación y participación ciudadana
- Canalización de inquietudes y sugerencias por parte del electorado.

- La OPC puede ser considerada como el centro ejecutor de futuros proyectos de fortalecimiento y modernización. Se recomienda que esta identidad funcione con autonomía, y que responda solamente a la Junta Directiva de la ANN. El personal de esta división debe estar en capacidad para desarrollar su trabajo de manera independiente y libre presiones políticas del momento.

- La OPC debe procurar la unificación de esfuerzos con OSCs en la formulación de una estrategia nacional de promoción de la participación ciudadana en el proceso legislativo.
- La dinámica de los cabildos puede ser mejorada a través de “nuevas reglas del juego,” pero se debe tener cuidado de que estas reuniones no dejen de ser ampliamente participativas y abiertas a diversos sectores de la sociedad. Los legisladores han manifestado poca voluntad de participar en cabildos donde impera la crítica e incluso la ofensa. Las “nuevas reglas” no deben tener como fin la eliminación de la crítica, sino una mejor canalización de ésta. Por su parte los Diputados, como servidores públicos, deben estar conscientes sobre la importancia de la crítica como un mecanismo para mejorar su trabajo.
- Las actividades de educación cívica para los estudiantes deben ser un componente central de la estrategia de participación ciudadana de la ANN. Para ello es necesario aunar esfuerzos con el Ministerio de Educación y organizaciones orientadas al trabajo estudiantil como el Centro de Educación para la Democracia (CED)
- Proyectos futuros de fortalecimiento institucional de la ANN deberían incluir un componente encaminado a motivar la participación del personal administrativo en las actividades propuestas.
- Es muy importante que los legisladores y la ANN como institución, promuevan un mayor acercamiento con la Asociación de Periodistas Parlamentarios, fortaleciendo la colaboración y el respeto entre legisladores y periodistas.
- Las actividades de carácter cívico deben ser desarrolladas y promovidas por los Diputados de la ANN, de manera que la imagen institucional del parlamento sea fortalecida con la alta participación de los legisladores en actividades de acercamiento al electorado, así como en la elaboración de leyes más acorde con los intereses y aspiraciones de los ciudadanos nicaragüenses.
- Futuros proyectos de fortalecimiento institucional deben promover la transformación del sistema de elección de los Diputados, por uno más personalizado o nominal. De manera que exista una correlación directa entre el cargo y el voto del ciudadano. Actualmente los Diputados son elegidos entre listas nominadas por los partidos, lo que vincula al legislador más con los intereses de su partido que con los intereses de los electores.

En el sistema actual el ciudadano nicaragüense, no tiene la capacidad de discriminar entre los individuos que considera aptos para el cargo de aquellos que no considera aptos, si estos se encuentran bajo la propuesta de un mismo partido.

En un sistema en el que el legislador debe su cargo a la elección directa de los ciudadanos de su municipio o circunscripción territorial, la apertura a la ciudadanía, se convierte en prioridad de los parlamentarios.

- La Oficina de Prensa de toda institución pública debe contar con una estrategia efectiva de comunicación y además contar con los recursos necesarios para cumplir con su papel.

El Diagnóstico sobre la División de Divulgación y Prensa de la ANN, enumera las múltiples limitaciones de esta área del parlamento.

Por otra parte, siguiendo las recomendaciones del Consultor Juan Veglia Quintana, expositor del Ciclo de Conferencias: “Asamblea, Prensa y Participación Ciudadana,” la División de Divulgación y Prensa de la ANN, se debe convertir en un centro generador de información. La ANN debe ser la primera entidad en informar a la ciudadanía sobre los principales acontecimientos en el Poder Legislativo. Las publicaciones que realice esta división deben servir de marco de referencia para los demás medios de comunicación.

Contrario a lo que se pueden creer, una mayor apertura y divulgación del quehacer en la ANN no brindará a los periodistas mayores herramientas para “atacar” a los Diputados. Por el contrario, reducirá el margen de especulación y desinformación, y a la vez incentivará a los periodistas a realizar coberturas cada vez más profesionales y objetivas.

Para alcanzar este objetivo, el personal de prensa de la ANN, debe recibir capacitación adecuada en el manejo de publicaciones en Internet, estrategias de comunicación, formación de imagen corporativa y relaciones publicas.

- Se debe realizar una reestructuración de la Dirección de Prensa, Protocolo y Relaciones Internacionales, de manera que esta brinde su apoyo a la OPC en la organización y realización de actividades con la ciudadanía y los estudiantes, como por ejemplo en la atención a los estudiantes que visiten la ANN. Sin embargo, la OPC debe preservar su carácter autónomo.
- Se recomienda que las actividades orientadas a mejorar las relaciones con la prensa incluyan un componente orientado a brindar un espacio y recursos adecuados a disposición de los periodistas parlamentarios. Las recomendaciones del diagnóstico de la División de Prensa pueden ser muy útiles en este sentido.
- Las soluciones de la imagen negativa que pueda proyectar la institución parlamentaria a través de los medios de comunicación no deben ser buscada solamente en los medios de comunicación como tal. Se debe procurar más bien una auto-evaluación del trabajo que están desarrollando los parlamentarios.

Los Diputados se deberán preguntar sí el trabajo que están realizando está siendo desarrollado de la mejor manera posible, sí sus comentarios sobre colegas parlamentarios son ofensivos o despectivos. Así mismo se deberán preguntar cuál debe ser el papel que *ellos* deben desarrollar en la conformación de la imagen corporativa de la institución. Importantes herramientas que deben ser utilizadas para medir la opinión pública y la percepción que tienen los ciudadanos sobre su gestión son, entre otras: las encuestas de opinión, consultas realizadas por académicos, opiniones de la ciudadanía a través de los medios de comunicación, cabildos y a través de “Asamblea en Línea”.

V. Conclusiones

Se ha logrado un importante avance en la concientización de la importancia que tiene la participación ciudadana en la gestión parlamentaria, y sobre la responsabilidad que tienen los legisladores de escuchar las opiniones de sus electores, antes de tomar las decisiones que les competen y la responsabilidad que tienen de informar al electorado sobre su trabajo.

A través del recurso, “Asamblea en Línea,” el ciudadano tomará mayor conciencia del valor de su participación en la gestión pública, comprendiendo que su papel no se limita solamente al de elector. Sin embargo, el éxito de este componente, esto es que “Asamblea en Línea” se convierta realmente en un mecanismo de “participación pública,” –como señala la meta dos de este Proyecto- dependerá de la incorporación que den los Diputados a las solicitudes de la ciudadanía.

Los Diputados de la Asamblea Nacional de Nicaragua deben procurar en cada etapa de su trabajo llevar a cabo las aspiraciones de sus electores, por lo que deberán de informarse sobre las opiniones de los ciudadanos, antes de tomar decisiones que les competen. Los legisladores tienen el deber además de establecer una mejor comunicación con los ciudadanos, explicando a los diferentes sectores de la sociedad sobre la razón de ser de cada una de las leyes y como éstas responden al interés común.

Una mayor comunicación con el ciudadano brindará mayor transparencia al proceso legislativo, ante el ciudadano que conoce de las leyes no solamente cuando estas son publicadas en el diario oficial.

VI. Anexos

1. Informe Trimestral I
2. Informe Trimestral II
3. Estado Actual de la Meta Número Dos
4. Diagnóstico del Área de Prensa
5. Documento Presentación del Boletín
6. Plan de Trabajo Meta No. 2
7. Informe del Ciclo de Conferencias: “Asamblea, Prensa y Participación Ciudadana”
8. Memorándum de Entrega